KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 5.4.2018r.
SWD(2018) 87 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2004/37 w sprawie ochrony pracowników przed zagrożeniem dotyczącym narażenia na działanie czynników rakotwórczych lub mutagenów podczas pracy

{COM(2018) 171 final} - {SWD(2018) 88 final}

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków dotycząca wniosku w sprawie zmiany załączników do dyrektywy 2004/37/WE w sprawie czynników rakotwórczych i mutagenów

A. Zasadność działań

Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?

Narażenie na działanie czynników rakotwórczych i mutagenów w miejscu pracy może powodować nowotwory, które są głównym problemem zdrowotnym związanym z pracą w UE-28, oraz inne poważne problemy zdrowotne o charakterze nienowotworowym. Aby wspomóc ochronę pracowników przed takimi zagrożeniami, UE przyjęła dyrektywę 2004/37/WE w sprawie czynników rakotwórczych i mutagenów („dyrektywa w sprawie czynników rakotwórczych i mutagenów"). Określono w niej wymogi w tej dziedzinie, służące wyeliminowaniu lub ograniczeniu narażenia, w tym dopuszczalne wartości narażenia zawodowego (OEL). Dyrektywa w sprawie czynników rakotwórczych i mutagenów musi być jednak regularnie aktualizowana z uwzględnieniem dostępnych informacji, w tym danych naukowych i technicznych. Przedstawiono dwa wnioski ustawodawcze dotyczące aktualizacji tej dyrektywy – COM(2016) 248 i COM(2017) 11 – w których odniesiono się łącznie do 20 czynników rakotwórczych. Współprawodawcy przyjęli już pierwszą z tych zmian – dyrektywę (UE) 2017/2398. Niniejsza ocena skutków towarzysząca trzeciemu wnioskowi obejmuje kolejne pięć czynników chemicznych, na których działanie w swoim miejscu pracy narażonych jest około 1 000 000 pracowników.

Jaki jest cel inicjatywy?

Inicjatywa ma trzy cele szczegółowe:

- ograniczenie narażenia zawodowego na działanie czynników rakotwórczych i mutagenów w Unii Europejskiej;
- zwiększenie skuteczności przez aktualizację unijnych ram w oparciu o wiedzę naukową;
- osiągnięcie bardziej zbilansowanej ochrony pracowników w UE przed czynnikami rakotwórczymi przy jednoczesnym zapewnieniu większej przejrzystości i równych szans dla podmiotów gospodarczych.

Na czym polega wartość dodana działań podejmowanych na poziomie UE?

Ustanowienie nowych lub zaktualizowanie istniejących OEL w załączniku III do przedmiotowej dyrektywy zapewni większą przejrzystość pracodawcom i organom wykonawczym, ułatwiając i poprawiając przestrzeganie i egzekwowanie przepisów dyrektywy w sprawie czynników rakotwórczych i mutagenów, a tym samym – ochronę pracowników. Działania UE mogą przyczynić się do dalszego zwiększenia minimalnego poziomu ochrony wszystkich pracowników w UE w tym zakresie oraz do wyrównania szans wśród przedsiębiorstw w UE przez obniżanie wartości istniejących krajowych OEL i eliminowanie luk związanych z brakiem ustanowienia tych wartości na szczeblu krajowym. Działania podjęte wyłącznie na szczeblu państw członkowskich nie stanowią rozwiązania tych problemów, a zatem wydaje się, że działanie na poziomie UE służące osiągnięciu tego celu jest konieczne oraz zgodne z art. 5 ust. 3 TUE.

B. Rozwiązania

Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?

W odniesieniu do omawianych substancji rakotwórczych zidentyfikowano i odrzucono szereg wariantów. Na przykład zakazanie tych substancji w miejscach pracy zostało uznane za nieproporcjonalne, a rozwiązanie polegające na wprowadzeniu wytycznych o charakterze nieustawodawczym lub samoregulacji nie byłoby w stanie znacząco przyczynić się do pokonania stwierdzonych problemów. Propozycje dotyczące wariantów legislacyjnych w odniesieniu do pięciu czynników rakotwórczych (OEL w załączniku III) opierały się na wynikach rozmów z naukowcami, pracodawcami, pracownikami i przedstawicielami państw członkowskich. W przypadku większości z czynników rakotwórczych rozpatrzono zarówno bardziej jak i mniej rygorystyczne warianty. Uważa się, że zachowane warianty są komplementarne i w stosownych przypadkach wnoszą wartość dodaną do istniejących środków na mocy rozporządzenia REACH. Pewność prawa dla zainteresowanych stron można najlepiej osiągnąć dzięki przejrzystemu wykazowi czynników chemicznych wymienionych w dyrektywie w sprawie czynników rakotwórczych i mutagenów wraz z OEL, co umożliwi zarządzanie ryzykiem narażenia zawodowego na chemiczne czynniki rakotwórcze.

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Partnerzy społeczni i państwa członkowskie reprezentowane w Komitecie Doradczym ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy popierają wszystkie zachowane warianty. Aby zniwelować trudności techniczne lub ekonomiczne dla pracodawców, przewiduje się wprowadzenie okresów przejściowych: w odniesieniu do dwóch grup substancji (kadmu i jego związków nieorganicznych, berylu i jego związków nieorganicznych) we wszystkich sektorach oraz w odniesieniu do jednej grupy substancji (kwasu arsenowego i jego soli oraz związków nieorganicznych arsenu) w sektorze wytopu miedzi.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu
Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu?
Korzyści preferowanego wariantu strategicznego będą polegały na zwiększeniu ochrony w przypadku ponad 1 000 000 pracowników w UE oraz zapobieżeniu ponad 22 000 przypadkom chorób związanych z pracą. Doprowadzi to w konsekwencji do podniesienia jakości życia pracowników i ich rodzin oraz ograniczenia kosztów bezpośrednich i pośrednich indywidualnej opieki zdrowotnej. Systemy zabezpieczenia społecznego odniosą korzyść w postaci obniżenia kosztów związanych z leczeniem oraz zmniejszenia wydatków na powiązaną z nowotworem bierność zawodową lub wcześniejszą emeryturę i odszkodowania z tytułu choroby zawodowej. Pracodawcy odniosą prawdopodobne korzyści dzięki ograniczeniu dni nieobecności w pracy i zwiększeniu wydajności. Ponadto określenie unijnych OEL zwiększy przejrzystość dla pracodawców i organów wykonawczych. Z badania przeprowadzonego w imieniu Komisji wynika, że największe korzyści, jakich można oczekiwać w przypadku różnych zainteresowanych stron, są następujące: 1–5 mld EUR w przypadku pracowników oraz 181 mln EUR w przypadku administracji w wyniku wprowadzenia OEL dla formaldehydu; oraz 15 mln EUR w przypadku przedsiębiorstw w wyniku wprowadzenia OEL dla berylu.
Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu?
W odniesieniu do niektórych czynników rakotwórczych zachowany wariant będzie skutkował kosztami operacyjnymi dla przedsiębiorstw, które będą musiały wdrożyć dodatkowe środki ochronne i środki zapobiegawcze. Będzie to dotyczyło w szczególności formaldehydu oraz kadmu i jego związków nieorganicznych, w odniesieniu do których szacuje się, że łączne koszty wprowadzenia zachowanego wariantu, jakie będzie musiał ponieść przemysł w okresie 60 lat, wyniosą 1,72 mld EUR w przypadku formaldehydu i 447 mln EUR w przypadku kadmu. W przypadku formaldehydu liczba przedsiębiorstw jest jednak bardzo duża, a w przypadku kadmu koszty będą dotyczyć głównie dużych przedsiębiorstw. W związku z tym oczekuje się, że koszt w przeliczeniu na przedsiębiorstwo w ujęciu względnym będzie niewielki w przypadku obu substancji. Ponadto wspomniany pakiet preferowanych wariantów nie wprowadza żadnych dodatkowych obowiązków informacyjnych ani nie prowadzi do nałożenia większych obciążeń administracyjnych na przedsiębiorstwa oraz prawdopodobnie nie spowoduje żadnych znaczących kosztów środowiskowych.
Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?
W przypadku związków kadmu i arsenu MŚP nie są dostatecznie reprezentowane w poszczególnych branżach w odróżnieniu od berylu, formaldehydu i 4,4'-metyleno-bis(2-chloroaniliny) (MOCA). Analiza pokazuje, że koszty, które poniosą MŚP, są przystępne dla zainteresowanych przedsiębiorstw. Największe koszty przewiduje się w przypadku MŚP, które w swojej działalności mają do czynienia z formaldehydem i berylem, oraz w szczególności w przypadku tych przedsiębiorstw, które nie dokonały jeszcze inwestycji mających na celu ochronę pracowników za pośrednictwem systemów zamkniętych albo zastąpienia. Koszty dla MŚP pozostają jednak na poziomie znacznie poniżej 1 % ich obrotu i nie przewiduje się żadnych przypadków zamknięcia MŚP ani wpływu na zatrudnienie w wyniku wprowadzenia zaproponowanych OEL.
Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?
Organy wykonawcze być może będą musiały ponieść dodatkowe koszty administracyjne i koszty egzekwowania przepisów. Oczekuje się jednak, że koszty te nie będą wysokie. Jednocześnie ustanowienie OEL na szczeblu UE pozwoli zmniejszyć koszty opracowania OEL na szczeblu krajowym. Dzięki zapobieganiu występowaniu chorób zachowany wariant powinien również przyczynić się do ograniczenia strat finansowych ponoszonych przez systemy zabezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej państw członkowskich.
Czy wystąpią inne znaczące skutki?
Zachowane warianty miałyby pozytywny wpływ na konkurencję na rynku wewnętrznym przez zmniejszenie różnic w pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw prowadzących działalność w państwach członkowskich, w których obowiązują różne OEL. Zachowane warianty nie powinny mieć istotnego wpływu na zewnętrzną konkurencyjność przedsiębiorstw z UE. W większości przypadków zachowane warianty wpisują się w dolny zakres wartości równoważnych środków ustanowionych w państwach spoza UE – co wskazuje na to, że środki te są osiągalne, odzwierciedlają istniejące dobre praktyki i dążą do osiągnięcia stosunkowo ambitnego celu ustanowienia wysokiego poziomu ochrony pracowników na szczeblu międzynarodowym. Wpływ na prawa podstawowe jest pozytywny – w szczególności w odniesieniu do art. 2 (prawo do życia) i art. 31 (prawo do należytych i sprawiedliwych warunków pracy szanujących jego zdrowie, bezpieczeństwo i godność).

D. Działania następcze
Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?
Skuteczność proponowanego przeglądu dyrektywy w sprawie czynników rakotwórczych i mutagenów zostanie zmierzona za pomocą oceny unijnych ram dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, jak określono w art. 17a dyrektywy 89/391/EWG. Kolejna ocena mogłaby obejmować lata 2017–2022.